

UDK:323.15(497.11)
342.724(497.11)
341.234
Pregledni rad
Primljeno: 11. 11. 2011.
Prihvaćeno: 10. 12. 2011.

Danijela GAVRILOVIĆ

Filozofski fakultet, Niš
danig@filfak.ni.ac.rs

Nevena PETRUŠIĆ

Pravni fakultet, Niš
nevena@prafak.ni.ac.rs

Međunacionalni odnosi i zaštita manjinskih prava u Srbiji¹

REZIME

Srbija se i danas kao multietnička i multikonfesionalna zajednica susreće s problemima uspostavljanja takvih društvenih odnosa čija bi osnova bila nediskriminacija po svim osnovama, pa i na osnovu etničke pripadnosti. Nasleđe etničkih sukoba i još uvek nerazrešeni odnosi na Kosovu i dalje su potencijalni negativni faktori uspostavljanja etničkih odnosa na principima ravnopravnosti, ali i poverenja te sigurnog suživota. Religija kao jedan od važnih identifikatora etničke pripadnosti i odnosi verskih zajednica na Balkanu takođe su često kamen spoticanja u Srbiji kao multireligijskoj zajednici. Prvi deo ovog teksta analizira podatke iz socioloških istraživanja koja ukazuju na sadržaj i kvalitet multietničkih odnosa u Srbiji. Drugi je deo analiza pravne regulative u toj oblasti, koja se u Srbiji unapređuje radi ostvarivanja ravnopravnosti etničkih grupa i suživota na osnovama poverenja i nediskriminacije. Treći deo daje neke primere diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti u Srbiji.

KLJUČNE REČI: međunacionalni odnosi, manjinska prava, Srbija

1. MEĐUNACIONALNI ODNOSI U SRBIJI²

Balkan kao deo svoga habitusa nosi pomešanost etničkih grupa u okviru balkan-

¹ Rad je pripremljen u okviru projekata »Održivost identiteta Srba i nacionalnih manjina u pograničnim opštinama istočne i jugoistočne Srbije« (179013), koji se izvodi na Univerzitetu u Nišu – Mašinski fakultet i »Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru« (179046), a finansiraju ih Ministarstvo prosvete i nauke RS-a. Prva verzija rada prezentirana je na znanstvenom skupu »Nacionalne manjine u demokratskim društvima« održanom 19. – 22. 05. 2011. u Begovu Razdolju.

² U savremenoj praksi često se koriste izrazi *nacionalne manjine*, *etničke manjine* i *etničke manjinske zajednice*. Izraz etničke manjine, koji se vrlo često koristi u međunarodnim dokumentima i drugim relevantnim izvorima, ima dovoljno definisan obuhvat. Naime taj naziv, s jedne strane, obuhvata samo one manjine koje se po etničkim osobenostima razlikuju od većinskog stanovništva, a s druge se strane odnosi na sve takve kolektivite pošto (za razliku od termina nacionalne manjine) ne

skih država. Srbija kao balkanska država takođe deli tu sudbinu. Dosadašnja istorija Balkana pokazuje da je taj fatum do sada donosio sukobe i ratove, ono što se i u teoriji ustanovilo pod pojmom »balkanizacija«.³

Danas, u vreme evropskih integracija, čiji je jedan od glavnih ciljeva upravo postizanje mira u Evropi, i Balkan dobiva šansu da od dezintegracionih procesa napreduje k integraciji i postizanju životnih normi i standarda koji bi ga udaljili od epiteta »bure baruta«. Da bi to bilo ostvarljivo, različite etničke grupe moraju da usvoje norme koje će im omogućiti da budu deo iste zajednice, tj. da prevaziđu podele na osnovu nacionalne i verske pripadnosti u okviru javnoga društvenog prostora.

Srbija danas bez Kosova, po popisu iz 2002., zapravo jeste etnički relativno homogena – 82,9% stanovništva čine Srbi, dok je manjina 14,2% (*Popis 2002. Srbija*). Takav raspored, naravno, nije ujednačen na čitavoj teritoriji. Vojvodina ima specifičan sastav (etnički najraznovrsnija) u odnosu na centralnu Srbiju kao vrlo homogenu, Sandžak je dominantno nastanjen Bošnjacima, a pogranične su oblasti etnički heterogene, pa generalizacije mogu pružati pogrešnu sliku. U Srbiji su najbrojnije manjine Mađari (293.292, odnosno 3,91%), Bošnjaci (136.087, odnosno 1,81%), Romi (108.139) i Jugosloveni (80.721).

U nekim gradovima u Srbiji manjine čine većinu na lokalnom nivou (Albanci u Bujanovcu i Preševu, Bugari u Bosilegradu i Dimitrovgradu).

Važno je pomenuti da položaj manjina nije jednak. Neke od njih žive u relativno povoljnim društvenim okolnostima, s izgrađenom kulturnom elitom – Mađari na primer, dok većina Roma živi u veoma teškim uslovima.

U Srbiji je u prethodnim decenijama došlo do značajnih promena u manjinskoj strukturi. Opao je broj Jugoslovena, dok je porastao broj Vlaha i Roma. Takve promene nisu uvek posledica realnog povećanja ili smanjenja broja pripadnika jedne zajednice,⁴ već je razlog različito izjašnjavanje tih ljudi.⁵ Ta pojava potvrđuje tvrdnju Benedicta Andersona da je nacija zamišljena zajednica. Zanimljivo je takođe da broj pripadnika pojedinih zajednica, kao što su pomenuti Vlasi i Bugari, varira

insistira na tome da oni čine deo neke nacije (*Pravna enciklopedija*, 1985/1: 845). Ipak, srpsko zakonodavstvo upotrebljava termin nacionalne manjine, pa se i mi njime u ovom tekstu koristimo da bismo izbegli nerazumevanje, iako termin etničke manjine smatramo sveobuhvatnijim.

³ Termin »balkanizacija« nastaje za vreme balkanskih ratova da bi označio proces regionalne fragmentacije, zasićene neprijateljstvom i nedostatkom saradnje. Ako iskoristimo taj termin u širem istorijskom aspektu, mada i s izvesnom uslovnošću, možemo reći da naš region ima pulsirajuću istoriju (Mitev, 2007).

⁴ Mada je, naravno, bilo u velikoj meri i realnog smanjenja ili povećanja broja pripadnika etničke grupe, što zbog etničkih sukoba, što zbog prirodnog priraštaja.

⁵ Prirodni je priraštaj kod Roma visok, pa je povećanje broja Roma plod te pojave i povišenog izjašnjavanja, za razliku od Vlaha, čiji je prirodni priraštaj negativan, pa je povećani broj Vlaha posledica izjašnjavanja.

u zavisnosti od emocionalnog legitimiteta pripadanja određenoj etničkoj zajednici. Kako su i Vlasi i Bugari pravoslavne veroispovesti, često se male etničke razlike mogu pojaviti kao faktor asimilacije.⁶ Jedan od najvažnijih demarkacionih faktora u razlikovanju etničkih grupa u Srbiji još je uvek religija, tako da se pored stidljivih ekumenističkih pokušaja češće prepoznaju sukobi i suprotstavljenost koja je pojačana religijskom različitosti (Sandžak).

1.1. Podaci iz socioloških istraživanja

Sociolozi pokušavaju da dijagnosticiraju društvenu situaciju u Srbiji u pogledu značaja etničkog identiteta, stereotipa, etničke distance i kvaliteta međuetničkih odnosa. U tu svrhu provode se brojna sociološka istraživanja. Ta dijagnoza može biti dobra osnova za prognozu o budućem kvalitetu međuetničkih odnosa. Jednako tako može nam pokazati da li postoji osnova za interiorizaciju normativnog sistema koji se unapređuje radi poboljšanja položaja manjina u Srbiji.

Sukobi na Balkanu, koji su u prethodnim godinama poprimili razmere s nesaagledivim posledicama, imaju u svom podtekstu i komponente etničkih i verskih sukoba. Napetosti koje i danas postoje u Srbiji takođe nisu imune na tu vrstu suprotstavljenosti. Uz siromaštvo i neravnomernu razvijenost delova zemlje i ta vrsta problema još uvek opterećuje društvenu stvarnost u Srbiji. Ta distinkcija mi – oni zasniiva se delimično i na postojanju etničkih stereotipa, koji su dodatni identifikacioni marker da se onaj »drugaciji« veoma često prepozna i označi kao neprijatelj. Najnovija istraživanja stereotipa pokazuju da postoji kontinuitet u prisustvu stereotipa kod Srba kao najbrojnijeg naroda u odnosu na druge manjinske narode, kako onih negativnih tako i pozitivnih. Komparativna analiza nekoliko istraživanja nastalih devedesetih i nakon 2000. godine pokazuje da se ta slika održava i ponavlja kao nalaz. U istraživanju koje su sprovedli Popadić i Biro (Popadić i Biro, 1999: 105–107) pokazalo se da su autostereotipi Srba izrazito pozitivni, dok su Albanci i Muslimani (Bošnjaci) nosioci izrazito negativnih stereotipa. Rezultati tog istraživanja pokazuju da kod građana Srbije postoji velika etnička distanca prema susednim narodima čije manjine žive i u Srbiji te niz predrasuda i etničkih stereotipa koji su itekako značajna psihološka prepreka svakom integrativnom procesu (jednako kao i u istraživanju koje su 1995. sprovedli Z. Golubović i drugi). Popadić i Biro navode paradoks, koji potvrđuju i druga istraživanja, da stereotipi opstaju i posle konflikta te da ih ljudi teško menjaju. Čak i kada dobiju objektivne informacije, ljudi ne menjaju dotadašnje stavove. »To znači da i kada se etnički konflikti razreše, a faktori koji su, nemereno ili ne tokom konflikta generisali stereotipije i predrasude, prestanu da deluju, stereotipije i predrasude neće nestati same od sebe već bi

⁶ Taj je problem predmet *Редовнога годишњег извештаја Повереника за заштиту равноправности за 2010. годину* (2011: 33).

njihovo menjanje moralo biti predmet organizovane društvene akcije» (Popadić i Biro, 1999: 107). Zanimljivo je održavanje delom pozitivnih stereotipa o nekim narodima uprkos sukobima (Hrvati u pogledu civilizovanosti) (Kostić, Gavrilović i Nedeljković, 2004: 529). Kasnija istraživanja, koja je 2004. i 2008. sproveo Centar za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Nišu, potvrđuju održavanje negativnih stereotipa o manjinskim narodima. Najnegativniji stereotipi prisutni su u odnosu na Albance, Muslimane (Bošnjake) i Bugare – preko 60% ispitanika, zatim slede Rumuni (Milošević, 2004: 95–112). Istraživanja *Kulturni i etnički odnosi na Balkanu – mogućnosti regionalne i evropske integracije* iz 2003. te *Kulturne orijentacije, etnička distanca i kultura mira u Srbiji i na Balkanu* iz 2007. obavljena su na uzorku reprezentativnom za jugoistočnu Srbiju, pa je distanca najviša u odnosu na one narode s kojima stanovnici tog podneblja dolaze u kontakt.

Pomenuta istraživanja Centra za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Nišu kao i novija sociološka istraživanja koja je Stratedžik Marketing sproveo u toku 2009. i 2010. (analiza podataka dostupna u publikaciji *Kako građani Srbije vide tranziciju*, 2010) pokazuju da se pripadnici manjinskih naroda ne vide kao oni koji mogu obavljati odgovorne funkcije u društvu, kao i da je najveća socijalna distanca u Srbiji iskazana prema Albancima, zatim Bošnjacima te Romima. Čak i danas 40% ispitanika Albance ne želi da vidi kao stanovnike svoje države, a 70% ne bi s njima stupilo u brak. Najprihvatljiviji su Makedonci kao partneri u svim društvenim odnosima. Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku za čitavu Srbiju (Popadić, 2010: 106–120).

Kontinuitet u postojanju stereotipa i distance ukazuje na to da će norme jednakopravnosti imati manje šansi u uslovima vrednosnog sistema koji neke narode procenjuje izrazito negativno.

Zanimljivo je da u Srbiji ne postoji jaka želja da se sazna etnička pripadnost pri prvom susretu, što može ukazivati na opadanje značaja etničkog identiteta kao identifikatora. U toj tendenciji takođe se primećuje kontinuitet, jer je potvrđuju istraživanja iz 2007.⁷ i 2011.⁸ U istraživanju iz 2011. samo 2,8% ispitanika bira et-

⁷ Istraživanje je sprovedeno na uzorku koji pokriva jugoistočnu Srbiju. Iz srpskog se uzorka 36,9% ispitanika izjašnjava da najpre o drugom želi da sazna profesiju. Zatim 24,5% ispitanika pod opcijom nešto drugo želi da sazna karakterne osobine ličnosti, a 6,7% sistem vrednosti te osobe, znači individualne karakteristike. Samo 6,4% želi da dobije informaciju o etničkoj pripadnosti te 4,4% o veri. Za ispitanike u jugoistočnoj Srbiji najvažnije je da se zna da su oni roditelji, naime čak 68,9% njih želi da obznani svetu da ima decu, odmah nakon toga (58,8% ispitanika) želi da se zna da su oženjeni/udati. Identifikacija s porodicom jača je u odnosu na sva druga »pripadanja«. Zatim sledi identifikacija s narodom (45% ispitanika želi da se zna kom narodu pripada, iako je mali procenat njih želeo da zna kom narodu pripada neko s kim se sreću). Sledi identifikacija s profesijom (Gavrilović, 2008: 29–36).

⁸ Pomenuto istraživanje »Socijalni i kulturni kapital u Srbiji« sproveo je Centar za empirijske studije kulture iz Niša, na nacionalnom uzorku.

nički identitet kao prvi izbor pri ponudi različitih vrsta identiteta. Taj procenat penje se na 12–13% kada se radi o drugom, odnosno trećem izvoru identiteta. Što se tiče religijske pripadnosti, procenat je još niži.

Ipak, po mišljenju ispitanika, nacionalna pripadnost jeste izvor diskriminacije. Kada se ispitanici, stanovnici Srbije, izjašnjavaju o mogućnosti diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, ona još uvek prednjači u odnosu na sve druge oblike diskriminacije (*Da li mislite da neko može biti diskriminisan u vašoj sredini zato što pripada manjinskoj etničkoj grupi?*). Najjača diskriminacija proističe iz etničke pripadnosti (u odnosu na pripadnost političkoj partiji, pol, versku pripadnost, seksualnu orijentaciju), najpre u oblasti zapošljavanja (36%), zatim obrazovanja (15,8%) pa zdravstva (11,8%). Da pripadnici manjinskih grupa mogu biti odbačeni u društvenoj sredini, smatra 25% ispitanika (Gavrilović, 2008: 29–36). Istraživanja koja je Stratedžik Marketing sproveo 2009. i 2010. takođe donose procenu ispitanika da je nacionalna pripadnost najveći izvor diskriminacije u Srbiji, naročito kada se radi o Romima (*Javno mnjenje o diskriminaciji..., 2010*).⁹

Nacionalni savet uveden je kao institucija koja će doprineti boljem razumevanju potreba i ostvarivanju prava nacionalnih manjina, međutim praksa je pokazala da se u vezi s tom institucijom moraju rešiti mnogi problemi. Istraživanje koje je 2011. sprovela organizacija TransConflict¹⁰ pokazuje da pripadnici manjina uviđaju mnogo problema u pogledu svog položaja u Srbiji, kao i u vezi s funkcionisanjem tog tela. Većina anketiranih Albanaca (oko 54%) procenjuje da je nivo poštovanja albanske nacionalne manjine »nizak ili loš«, 24% procenjuje ga kao »dobar« i oko 9% kao »veoma dobar«. Iako oko 42% anketiranih smatra da se ništa nije promenilo u odnosu na prava Albanaca u poslednjih nekoliko godina, više od četvrtine veruje da se situacija promenila na bolje. Među onima koji su izjavili da se situacija promenila na gore veliki broj ukazao je na nivo apsolutnog siromaštva, lošu infrastrukturu, nedostatak investicija i nedostatak jednake mogućnosti zapošljavanja, kao i nedostatnosti u obrazovanju na albanskom jeziku i problem nepriznatih diploma. Velika većina ispitanika (89,40%) bila je svesna postojanja Nacionalnog saveta, međutim trećina svih ispitanika (30,80%) nije znala koja je njegova uloga. Iako je oko 46% odgovorilo pozitivno na pitanje da li, po njihovu mišljenju, Nacionalni savet štiti i promovise prava Albanaca, ipak smatraju da nema dovoljno uticaja. Stavovi Bošnjaka o položaju u Srbiji i mogućnosti ostvarivanja prava kroz

⁹ Istraživanje je sprovedeno za potrebe projekta »Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji«, koji je realizovan u saradnji Ministarstva rada i socijalne politike i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, a uz finansijsku podršku Evropske unije.

¹⁰ Fond TransConflict Serbia iznosi rezultate ispitivanja pod nazivom *Manjinska prava i Nacionalni saveti nacionalnih manjina*, sprovedenog kao deo projekta »Promovisanje i jačanje uloge Nacionalnih saveta albanske i bošnjačke nacionalne manjine«, <http://www.crnps.org.rs/2011/manjinska-prava-i-nacionalni-saveti-nacionalnih-manjina> (20. 07. 2011.).

Nacionalni savet takode ukazuju na mnoge probleme u funkcionisanju tog tela (kao i pri njegovu konstituisanju, o čemu će biti reči kasnije). Skoro 50% anketiranih nezadovoljno je stepenom poštovanja prava bošnjačke zajednice u Srbiji, a samo 3,1% veruje da se ta prava poštuju. Više od polovine testiranog uzorka smatra da se poštovanje prava bošnjačke zajednice nije promenilo – bilo u pozitivnom ili negativnom smislu – u poslednjih nekoliko godina, a 16,9% da je došlo do promene na gore, posebno u smislu diskriminacije u pogledu zapošljavanja u državnim institucijama, podele unutar islamske zajednice i neuspeha da se uspostavi savet nacionalne manjine. Velika većina ispitanika (81%) zna da postoji savet bošnjačke nacionalne manjine, međutim polovina njih nije svesna njegove funkcije i svrhe. Pored toga skoro 60% uzorka nije znalo da li savet promoviše i štiti prava manjina, ili nije sigurno u to.

2. PRAVNI OKVIR PRAVA NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI

Republika Srbija usvojila je i učinila delom svog zakonodavstva najvažnije univerzalne i regionalne sporazume iz domena ljudskih i manjinskih prava,¹¹ uključujući i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope,¹² prvi pravno obavezujući međunarodni instrument za zaštitu prava nacionalnih manjina. Republika Srbija pravni je sukcesor i niza bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina.¹³ Na nacionalnom nivou prava manjina garantovana su Ustavom

¹¹ O međunarodnim standardima zaštite nacionalnih manjina: Thornberry, 2001; Radivojević i Raičević, 2005.

¹² *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, otvorena za potpisivanje 1. februara 1995., a stupila na snagu 1. februara 1998. Konvencija je sveobuhvatan pravno obavezujući dokument Saveta Evrope u oblasti manjinske zaštite i pored ostalog sadrži i katalog specifičnih principa manjinske zaštite. I OSCE je pokazao veliki interes za tu oblast. Izrađen je veliki broj preporuka koje propisuju okvir za uobličavanje politike i zakonskih tekstova (vidi: Petričušić, 2005). SRJ je ratifikovala taj dokument (*Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98). Savet Evrope nije prihvatio tu ratifikaciju zbog toga što u tom trenutku nisu postojali uslovi za razvoj demokratije u zemlji, što je jedan od političkih uslova primene tog dokumenta. Na poziv Komiteta ministara Saveta Evrope SR Jugoslavija je 11. maja 2001. drugi put potpisala Okvirnu konvenciju i ona je za nju, u skladu s odredbom člana 29, stav 2 tog dokumenta, stupila na snagu 1. septembra 2001., nakon ratifikacije u Parlamentu (videti bliže: Bašić, 2007: 169). Posle istupanja Crne Gore iz državne zajednice SCG nije bilo potrebno da Republika Srbija ponovo ratifikuje Konvenciju jer je ona, kao pravni sledbenik državne zajednice, u skladu s čl. 60 Ustavne povelje državne zajednice SCG, nasledila njen međunarodno-pravni subjektivitet i međunarodne dokumente. Ta je činjenica konstatovana na sednici Drugog vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije, održanoj 5. juna 2006.

¹³ Videti npr. Zakon o ratifikaciji sporazuma između Savezne vlade SRJ i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004); Zakon o ratifikaciji sporazuma između SCG i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 3/2005); Zakon o ratifikaciji sporazuma između SCG i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja

Republike Srbije, kao i nizom zakona kojima su operacionalizovana individualna i kolektivna manjinska prava i uspostavljeni instrumenti pravne zaštite prava nacionalnih manjina.

2.1. Ustavne garancije prava nacionalnih manjina

Opšti normativni okvir i standardi zaštite nacionalnih manjina uspostavljeni su Ustavom Republike Srbije.¹⁴ U osnovnim odredbama Ustava propisano je da Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina i jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihova identiteta (čl. 14). Ustavom je propisano da se u pogledu ljudskih i manjinskih prava neposredno primenjuju opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, potvrđeni međunarodni ugovori i zakoni, a odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se isključivo u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18).¹⁵ Eksplicitnom odredbom Ustava zajemčena su stečena prava tako što je propisano da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati (čl. 20, st. 2). Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe u koje ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, i to bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava (čl. 20).

Ustav zabranjuje svaki oblik diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući i nacionalnu pripadnost, pri čemu izričito propisuje mogućnost preduzimanja posebnih mera čiji je smisao u otklanjanju i promeni okolnosti koje ometaju postizanje ravnopravnosti lica ili grupe lica koja se faktički nalaze u nejednakom položaju s ostalim građanima (čl. 21).

U Ustavu je sadržano posebno poglavlje o zaštiti manjinskih prava, koje je, zbog svoje sadržine i sveobuhvatnosti, zaslužilo pohvale Savetodavnoga komiteta Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.¹⁶

živi u Republici Mađarskoj (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004); Zakon o ratifikaciji sporazuma između SCG i Republike Makedonije o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 6/2005).

¹⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

¹⁵ Povodom odredaba čl. 18. Ustava Srbije prof. Pajvančić ukazuje da Ustav upućuje i na neposrednu primenu opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, potvrđenih međunarodnih ugovora, ali, kako ističe, »nejasno je da li se neposredno primenjuju međunarodni izvori ljudskih prava, ili je uslov za neposrednu primenu da prava garantovana međunarodnim dokumentima budu pozitivirana u Ustavu« (Pajvančić, 2009: 29).

¹⁶ Videti: *Drugo Mišljenje za Srbiju, usvojeno 19. marta 2009. godine* Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (2009).

Pored toga što pripadnici nacionalnih manjina uživaju sva ljudska prava i slobode koje Ustav garantuje, u poglavlju koje reguliše ljudska i manjinska prava sistematizovana su posebna individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina. Ključna načela na kojima se zasnivaju prava pripadnika nacionalnih manjina utvrđena su u čl. 75 Ustava. Pripadnicima nacionalnih manjina garantovana su individualna i kolektivna prava, uz definisanje prirode kolektivnih prava i utvrđivanje njihova cilja, koji se ogleda u očuvanju nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, kao i utvrđivanje četiriju oblasti koje su prepoznate kao posebno značajne za očuvanje nacionalnog identiteta: kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma. Jedno do posebnih prava jeste i pravo na manjinsku samoupravu, koje se takođe garantuje u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina ili za ostvarivanje drugih prava, a koje se ostvaruje kroz pravo nacionalnih manjina da formiraju nacionalne savete nacionalnih manjina i biraju njihove članove.

U poglavlju posvećenom pravima nacionalnih manjina sadržana je posebna norma koja jemči jednakost, zabranjuje diskriminaciju zbog pripadnosti nacionalnoj manjini (čl. 49) i utvrđuje mogućnost preduzimanja posebnih mera, odnosno propisa radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti i postizanja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskome, socijalnom, kulturnom i političkom životu, i to radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, pod uslovom da su usmerene na »uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju« (čl. 76).¹⁷

Nacionalnim manjinama Ustav garantuje nekoliko posebnih prava: pravo na ravnopravnost u vođenju javnih poslova, uz obavezu da se prilikom zapošljavanja u organima javne vlasti i javnim službama vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva (čl. 77); pravo na očuvanje posebnosti, odnosno nacionalnog i etničkog identiteta, radi čijeg su ostvarivanja taksativno garantovana određena prava, kao što su pravo na čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, pravo na korišćenje svog jezika i pisma i dr. (čl. 79) te pravo na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima (čl. 80).

U cilju očuvanja nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina eksplicitno je zabranjena nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina (st. 1). Osim toga zabranjeno je preduzimanje mera koje bi veštački menjale nacionalni sastav

¹⁷ Već je primećeno da su u Ustavu uslovi za usvajanje i primenu posebnih propisa i mera (čl. 76, st. 2 *in fine*) restriktivniji u odnosu na uslove koji su utvrđeni opštim odredbama (čl. 21). Naime u opštim odredbama o zabrani diskriminacije svrha posebnih mera jeste postizanje pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koji su suštinski u nejednakom položaju (čl. 21, st. 4). Preduzimanje posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti nacionalnih manjina s građanima koji pripadaju većini uslovljeno je međutim time da su one usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji pogađaju nacionalne manjine (čl. 76, st. 2 *in fine*) (videti: Pajvančić, 2009: 99).

stanovništva na područjima koja tradicionalno naseljava veći broj pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu je utvrđeno da se zakonom bliže reguliše zaštita od radnji usmerenih na nasilnu asimilaciju. Takođe je propisano da se u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja razvijaju tolerancija, međukulturni dijalog, uzajamno poštovanje, razumevanje i saradnja svih građana i građanki, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet (čl. 81).

2.2. Zakonska zaštita nacionalnih manjina

Osnovni zakon u oblasti prava nacionalnih manjina jeste Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.¹⁸ Njime je usvojena tzv. otvorena definicija pojma nacionalna manjina.¹⁹ Ustanovljena je kulturna autonomija nacionalnih manjina koja se ostvaruje kroz mere posebne zaštite prava manjina u obrazovanju, kulturi, informisanju i službenoj upotrebi jezika (čl. 9–17), kao i manjinska samouprava, koja se ostvaruje kroz instituciju nacionalnog saveta nacionalne manjine (čl. 19). Otvorena je mogućnost za preduzimanje mera za obezbeđenje pune ravnopravnosti (tzv. *affirmative action*) (čl. 4).²⁰

Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina²¹ uređeni su položaj manjinskih samouprava, njihov izbor, nadležnosti, odnos s državnim, pokrajinskim i lokalnim vlastima te način finansiranja kulturne autonomije. Nacionalni saveti predstavljaju nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja i kulture, a nadležni su da prate stanje u vezi s položajem nacionalnih manjina i pokreću inicijative za donošenje odgovarajućih zakona, odluka i mera.

Pravo na kulturnu autonomiju i podršku njezinu ostvarivanju imaju nacionalne manjine koje učestvuju na posebno organizovanim izborima na kojima biraju svoju nacionalnu manjinsku samoupravu, nakon čega se upisuju u javni registar²² i obav-

¹⁸ *Sl. list SRJ*, br. 11/2002, *Sl. list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.. O normativnom okviru zaštite nacionalnih manjina u pravu Srbije videti Bašić, 2005 i Pajvančić 2008.

¹⁹ Prema definiciji iz čl. 2, nacionalnu manjinu predstavlja svaka grupa državljana RS-a koja je na njenoj teritoriji zastupljena u »reprezentativnom« broju, čiji pripadnici imaju određena specifična obeležja, kao što su jezik, kultura, etničko poreklo, veroispovest, po kojima se razlikuju od većine i hoće da vode zajedničku brigu o njima. Povodom te definicije, Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina izrazio je žaljenje »što su srpski organi zadržali uslov državljanstva u opštoj definiciji nacionalnih manjina u članu 2 Zakona o nacionalnim manjinama«, smatrajući »da taj uslov državljanstva može samo da ima negativan uticaj na ona lica čije državljanstvo, posle raspada Jugoslavije i sukoba na Kosovu, nije razjašnjeno. To je posebno slučaj sa Romima koji imaju poteškoće u pribavljanju uverenja o državljanstvu, posebno zbog nedostatka ličnih dokumenata« (2009: 9).

²⁰ O tome detaljno: Заштитник грађана, *Коментар о појединим питањима закона ...*, 2011.

²¹ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009.

²² Postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina uređen je nizom podzakonskih akata: Pravilnik – obrazac za prikupljanje potpisa za elektore (*Sl. glasnik RS*, br. 72/09), Pravilnik – poseban

ljaju zakonom utvrđene nadležnosti (čl. 3).²³

Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁴ predviđeno je da su opštine nadležne da implementiraju prava nacionalnih manjina (čl. 20). Odredbama čl. 98 tog zakona propisano je da se u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave osniva savet za međunacionalne odnose, kao samostalno radno telo, koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, u skladu s ovim zakonom i statutom.²⁵ Savet za međunacionalne odnose nadležan je da razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, što treba da doprinese stabilnosti u društvenim odnosima i prevazilaženju međuetničkih animoziteta.²⁶

Za ostvarivanje pojedinih prava pripadnika nacionalnih manjina od značaja je i niz drugih zakona.

Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma²⁷ predviđeno je da u jedinicama lokalne samouprave u kojima su tradicionalno nastanjeni pripadnici nacionalne manjine njihov jezik i pismo budu obavezno u službenoj upotrebi ako u ukupnom

birački spisak nacionalne manjine (*Sl. glasnik RS*, br. 72/09), Pravilnik – registar nacionalnih saveta nacionalnih manjina (*Sl. glasnik RS*, br. 72/09).

²³ U analizi koju je pripremio Zaštitnik građana RS navodi se da su zbog takvog zakonskog rešenja pripadnici nacionalnih manjina koji iz bilo kog razloga nisu izabrali manjinsku samoupravu u neravnopravnom položaju u odnosu na pripadnike ostalih nacionalnih manjina. S druge strane, manjinske samouprave biraju se na nacionalnom nivou, koji pogoduje homogenizaciji nacionalnih manjina, ali i njihovoj društvenoj segregaciji. Jedan od problema koje Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina izaziva jeste rešenje po kome pravo kandidovanja izbornih lista na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina imaju i političke stranke nacionalnih manjina (čl. 71). U praksi primena tog pravila dovodi do toga da povoljnije uslove za sprovođenje kampanje imaju pripadnici nacionalnih manjina koji su članovi ili su podržavali politički program neke od političkih stranaka nacionalnih manjina, što generiše nejednakost u efektivnom pristupu pravima jer je ostvarivanje pojedinih kulturnih prava čvrsto vezano uz broj pripadnika nacionalne manjine nastanjenih na određenoj teritoriji. Na taj način pripadnici disperziranih nacionalnih manjina, kao što su Romi, i pripadnici nacionalne manjine koji su nastanjeni izvan tradicionalnoga manjinskoga kulturnog centra nisu u mogućnosti da uteču na donošenje odluka o načinu ostvarivanja kulturne autonomije u lokalnoj zajednici u kojoj žive (videti: *Заштитник грађана*, 2011).

²⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007.

²⁵ Nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave smatraju se jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili pripadnici svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u RS-u. Predstavnike u Savetu za međunacionalne odnose mogu imati pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina s više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave (čl. 96, st. 2 i 3 Zakona o lokalnoj samoupravi).

²⁶ Čl. 96, st. 11 propisuje da Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u Savetu za međunacionalne odnose, kao i pravo da iz istih razloga pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave sa statutom pred Vrhovnim kasacionim sudom.

²⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 i 30/2010.

stanovništvu opštine imaju više od 15%. To pravo podrazumeva da se jezik nacionalne manjine koristi u upravnom i sudskom postupku, u komunikaciji s organima koji imaju javna ovlašćenja, prilikom upisa ličnih imena u javne knjige i službene evidencije, u radu predstavničkih tela te prilikom isticanja naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova, ulica i toponima.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja²⁸ predviđa kao jedan od ciljeva obrazovanja razvoj ličnog i nacionalnog identiteta, razvijanje svesti i osećanja pripadnosti državi Srbiji, poštovanje i negovanje srpskog jezika i svog jezika, tradicije i kulture srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih zajednica, drugih naroda, razvijanje multikulturalizma, poštovanje i očuvanje nacionalne i svetske kulturne baštine, kao i razvoj i poštovanje rasne, nacionalne, kulturne, jezičke, verske, rodne, polne i uzrasne ravnopravnosti, tolerancije i uvažavanje različitosti (čl. 4, t. 14 i 15). U čl. 9, st. 2 tog zakona propisano je da se za pripadnike nacionalne manjine obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na maternjem jeziku. Izuzetno on može da se ostvaruje i dvojezično ili na srpskom jeziku, u skladu s posebnim zakonom.

Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima²⁹ u čl. 4 propisuje da nastavni materijali svojim sadržajem i oblikom ne smeju da ugrožavaju, omalovažavaju, diskriminišu ili izdvajaju grupe i pojedince ili da podstiču na takvo ponašanje, po bilo kom osnovu, uključujući i rasnu, nacionalnu, etničku, jezičku i versku pripadnost.

U Zakonu o ličnoj karti³⁰ predviđeno je da se obrazac lične karte štampa na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Za ostvarivanje pojedinih prava kojima se obezbeđuje kulturna autonomija relevantni su i drugi zakoni u oblasti obrazovanja i javnog informisanja, koji sadrže norme o zabrani diskriminacije nacionalnih manjina i načinu ostvarivanja pojedinih posebnih manjinskih prava. Takođe su relevantni zakoni kojima se uređuje način vođenja matičnih knjiga, izdavanja ličnih karata i putnih isprava i sl.

Za oblast zaštite nacionalnih manjina značajan je i Zakon o zabrani diskriminacije,³¹ okvirni i osnovni antidiskriminacioni zakon, kojim je ustanovljen celovit i sveobuhvatan sistem zaštite od diskriminacije. Njime je propisana opšta zabrana diskriminacije te su utvrđeni oblici neposredne i posredne diskriminacije i posebni slučajevi diskriminacije u skladu s međunarodnim i evropskim standardima. Među posebnim slučajevima diskriminacije jest i diskriminacija nacionalnih manjina.

²⁸ *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.

²⁹ *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.

³⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006.

³¹ *Sl. glasnik RS*, br. 22/09.

U čl. 24 zabranjena je diskriminacija nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika. Među »teškim oblicima diskriminacije« propisanim čl. 13 jesu i podsticanje mržnje na osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti i jezika, zagovaranje ili vršenje diskriminacije od državnih organa ili u toku postupka koji se vodi pred državnim organima, zagovaranje diskriminacije putem javnih organa, aparthejd, genocid, etničko čišćenje i dr.

Tim zakonom ustanovljen je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, samostalno i nezavisno telo nadležno da postupa u slučajevima diskriminacije i preventivnim delovanjem doprinosi sprečavanju diskriminacije (čl. 33).

2.3. Pregled instrumenata zaštite prava nacionalnih manjina

Deo opštih garancija manjinskih prava čini ustavna norma kojom je svakom priznato pravo na sudsku zaštitu u slučajevima povrede ustavom zajemčenoga manjinskog prava, kao i pravo na uklanjanje posledica koje je povreda izazvala. Građanima je priznato pravo na neposrednu zaštitu ljudskih prava pred Ustavnim sudom, uz ustanovljavanje ustavne žalbe kao posebnoga pravnog instrumenta za neposrednu ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava (čl. 170). Takođe im je priznato i pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom (čl. 22).

Prema važećim propisima, prava nacionalnih manjina mogu se štititi pred upravnim organima, uz mogućnost da se protiv konačnog akta vodi upravni spor. Pored toga pravnu zaštitu pružaju sudovi Republike Srbije sprovođenjem odgovarajućih građanskih, krivičnih i prekršajnih postupaka, u slučajevima povrede pojedinih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonskim propisima kojim su uređeni pojedini vidovi zaštite, uslovi pod kojima se ona pruža, kao i sam način pružanja pravne zaštite.

Građanskopravna zaštita propisana je Zakonom o zabrani diskriminacije, kojim su regulisani vidovi građanskopravne zaštite koja se može pružiti u slučaju diskriminacije³² i uređen poseban parnični postupak u kome se ta građanskopravna zaštita ostvaruje (čl. 41–46). Pored diskriminisanog lica, odnosno grupe lica, na

³² Tužbom se mogu tražiti utvrđenje da je tuženi diskriminatorski postupao prema određenom licu (zahtev za utvrđenje), zabrana izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije (zahtev za propuštanje), uklanjanje diskriminacije, odnosno preduzimanje jedne ili više radnji kojima se uklanja (otklanjanje) stanje diskriminacije, naknada materijalne i nematerijalne štete, kao i objavljivanje presude (publikacioni zahtev), kojim se traži da diskriminator o svom trošku objavi sudsku presudu kojom je utvrđena diskriminacija (čl. 43 Zakona o zabrani diskriminacije). O tome detaljno: Vodinić, 2008 i Petrušić, 2010.

podnošenje tužbe ovlašćene su nevladine organizacije kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (čl. 46 Zakona o zabrani diskriminacije).

Krivičnopravna zaštita prava nacionalnih manjina obezbeđena je Krivičnim zakonikom Republike Srbije,³³ koji predviđa tri krivična dela vezana uz zabranu diskriminacije: povredu ravnopravnosti (čl. 128), povredu prava upotrebe jezika i pisma (čl. 129) te rasnu i drugu diskriminaciju (čl. 387). Propisan je i čitav niz krivičnih dela protiv ljudskih prava i sloboda, kao što su: povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti (čl. 130), povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda (čl. 131), povreda slobode govora i javnog istupanja (čl. 148), sprečavanje političkoga, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja (čl. 152) i dr. Izmenama Krivičnog zakonika od 2009. izmenjen je i član 387, koji zabranjuje rasnu i drugu diskriminaciju. Dodata su dva nova stava koja inkriminišu promociju i pozivanje na mržnju, nasilje i diskriminaciju i javne pretnje za izvršenje krivičnih dela prema licu ili grupi lica na osnovu nekog njihova ličnog svojstva.³⁴

Pojedine povrede prava nacionalnih manjina inkriminisane su kao prekršaji, za koje su propisane sankcije. Tako su npr. Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma propisana protivpravna ponašanja kvalifikovana kao prekršaj za koji su utvrđene odgovarajuće sankcije (čl. 25). I nizom drugih zakona prekršajno su sankcionisane povrede pojedinih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Ustavna žalba poseban je pravni instrument za neposrednu ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava (čl. 170). Ona se izjavljuje protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organizacija ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska i manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga prava sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170 Ustava).³⁵ Za povrede ljudskih i manjinskih prava koje su izvršene opštim aktima (zakonima i podzakonskim aktima) nije dopušteno izjavljivanje ustavne žalbe, bez obzira na to da li se njima neposredno krše ustavom garantovana ljudska i manjinska prava. U takvim slučajevima zaštita se ostvaruje indirektno, podnošenjem inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti, koju Ustavni sud nije obavezan da prihvati (čl. 168 Ustava).

Vansudska zaštita prava nacionalnih manjina ostvaruje se pred Zaštitnikom građana³⁶ i Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti.

³³ *Sl. Glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09.

³⁴ O krivičnopravnoj zaštiti od diskriminacije detaljno: Drobniak, 2008.

³⁵ Treba primetiti da Ustavom Srbije nije izričito predviđena mogućnost podnošenja ustavne žalbe zbog povrede prava zaštićenih međunarodnim ugovorom iako sam Ustav u čl. 18, st. 2 propisuje da se ta prava Ustavom jemče i kao takva neposredno primenjuju.

³⁶ Način izbora, pravni status, nadležnost i ovlašćenja Zaštitnika građana, kao nezavisnog tela koje štiti prava građana, uređeni su Zakonom o zaštitniku građana (*Sl. glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007).

Zaštitnik građana, kao poseban nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad državne uprave, ustanovljen je samim Ustavom (čl. 138). Poverenik za zaštitu ravnopravnosti samostalan je, nezavisan i specijalizovan inokosni državni organ ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije, sa širokim krugom zakonskih ovlašćenja, koja ga čine centralnim državnim telom za borbu protiv svih oblika i vidova diskriminacije (čl. 33 Zakona o zabrani diskriminacije).

Organ uprave pokreće postupak pred Zaštitnikom građana zbog povrede prava nacionalnih manjina pritužbom, ali je Zaštitnik građana ovlašćen da reaguje i po službenoj dužnosti (čl. 24 i 32 Zakona o zaštitniku građana). Ako Zaštitnik građana utvrdi da je došlo do povrede prava, izdaje preporuku, koju je organ uprave dužan da sprovede, s tim što sama preporuka nije podobna za prinudno izvršenje.

Zaštita od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti ostvaruje se podnošenjem pritužbe Povereniku za zaštitu ravnopravnosti.³⁷ Pritužbu mogu podneti pojedinci, odnosno grupa lica, a uz saglasnost diskriminisanog lica to mogu učiniti i nevladine organizacije. Ako utvrdi da je izvršena diskriminacija, Poverenik daje mišljenje o tome da li je izvršena diskriminacija, a ako utvrdi da jeste, izdaje preporuku diskriminatoru o načinu otklanjanja stanja diskriminacije i posledica diskriminacije (čl. 49 Zakona o zabrani diskriminacije). Ako diskriminator ne postupi po preporuci, odnosno ne otkloni povredu prava, Poverenik mu izriče meru opomene i određuje novi rok za sprovođenje preporuke, nakon čijeg bezuspešnog isteka Poverenik može o izvestiti javnost da njegovu preporuku diskriminator nije sproveo (čl. 50 Zakona o zaštiti diskriminacije). Poverenik je ovlašćen da uz saglasnost diskriminisanog lica podnese tužbu za zaštitu od diskriminacije ako proceni da je slučaj podoban za tzv. stratešku parnicu, a ovlašćen je i na podnošenje prekršajnih prijava (čl. 33 Zakona o zabrani diskriminacije).

Zakon je propisao i uredio građanskopravnu zaštitu od diskriminacije tako što je predvideo vidove građanskopravne zaštite koja se može pružiti u slučaju diskriminacije³⁸ i regulisao poseban parnični postupak u kome se ta građanskopravna zaštita ostvaruje (čl. 41–46). U kaznenom delu tog zakona propisana su protivpravna ponašanja kvalifikovana kao prekršaj, za koji su utvrđene odgovarajuće sankcije.

³⁷ Postupak pred Poverenikom bliže je uređen Poslovnikom o radu (*Sl. glasnik RS*, br. 34/2011), <http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/opstiAktiPoverenika.php?idKat=1> (16. 05. 2011.).

³⁸ O tome detaljno: Vodinić, 2008: 31 i Petrušić, 2010.

3. (NE)OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U PRAKSI – IZABRANI PRIMERI

Stanje na terenu, koje se sastoji od suživota, tolerancije, saradnje, ali i stereotipa i predrasuda, distance i sukoba, ograničava ostvarivanje pravnih standarda u svakodnevnoj društvenoj praksi. S jedne strane nalazi se normativni sistem, koji, težeći evropskim standardima, pruža mehanizme za suzbijanje diskriminacije i neravnopravnosti kroz nova i poboljšana rešenja, dok se s druge strane nalazi stanovništvo Srbije s vrednosnim sistemom koji je još uvek u mnogim segmentima parcijalan, što ograničava prihvatanje univerzalnih normi. Pravne i moralne norme najviše doprinose integraciji i funkcionisanju društva kada su u sadejstvu, međutim kada dođe do suprotstavljanja tih normativnih sistema u praksi, često nailazimo na koliziju između onoga što važi *de jure* i onoga što postoji *de facto*. Ipak, i moral i pravo mogu biti inicijalni činilac društvenih promena. Da bi se pravne norme koje nameće država interiorizovale i postale prirodni deo društvenog života, potrebno je da se kroz sistem obrazovanja i medija implementira vrednosni obrazac zasnovan na univerzalnim vrednostima.

Kako je takvo stanje proces, u savremenome srpskom društvu često nailazimo na primere diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti, koju vrše pojedinci, ali i najviši državni organi, uprkos izričitoj zabrani diskriminacije.

3.1. Prvi primer – pravno nevidljiva lica – slučaj Bukurije

Prvi primer (*Pravno nevidljiva lica...*, 2008) ukazuje na problem pravno nevidljivih lica, kojih, po procenama, ima oko hiljadu i uglavnom se radi o Romima koji su ili doseljeni s Kosova ili su domicilni. To su ona lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih ili su takve knjige uništene na Kosovu ili drugde odakle su oni raseljeni. Jedan od primera jeste slučaj Romkinje Bukurije – rođena je u Peći, nije upisana u matičnu knjigu rođenih, živi u Beogradu s nevenčanim suprugom i troje dece. Rodila je dvoje dece koristeći se zdravstvenim knjižicama dveju različitih žena. Dvoje dece upisano je u matičnu knjigu na osnovu podataka iz zdravstvenih knjižica drugih žena, a kao otac dece upisan je njihov biološki otac na osnovu izjave o priznanju očinstva. Treće dete nije upisano u matičnu knjigu rođenih. Do epiloga tog slučaja bile su potrebne dve parnice za osporavanje materinstva i jedna parnica za utvrđivanje materinstva i očinstva. Nakon pravnosnažnosti presude bilo je neophodno voditi još dva postupka – upravni postupak za ispravku ličnih podataka i upravni postupak za naknadni upis u matičnu knjigu rođenih za Bukurije i treće dete. Čitav postupak u takvim slučajevima komplikuje saznanje da se on vodi isključivo na inicijativu, uz dokazivanje i materijalnu nadoknadu samih lica. Ta su

lica vrlo često bez adrese i materijalnih sredstava i njihov je problem nerešiv bez šireg angažovanja društvenih aktera.

3.2. Drugi primer – slučaj Priboj

Priboj³⁹ je multietnička opština u jugozapadnoj Srbiji (Sandžak) u kojoj pored većinskih Srba (74,12%) tradicionalno žive i pripadnici bošnjačke nacionalne manjine (18,3%) te Muslimani (4,7%). Pripadnici bošnjačke nacionalne manjine imaju pravo da se u službenoj upotrebi na teritoriji opštine koriste i bosanskim jezikom. Da bi to pravo ostvarili, potrebno je da odbornici u Skupštini opštine Priboj izglasaju promenu čl. 5 Statuta opštine u smislu da je u službenoj upotrebi pored srpskog i bosanski jezik. Naime odredbom člana 11, stav 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina propisano je da će jedinice lokalne samouprave obavezno uvesti u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ako procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Slična odredba predviđena je i čl. 11, stav 2 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma, prema kojoj su jedinice lokalne samouprave u obavezi da svojim statutom uvedu u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ako procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Odredbom člana 20, tačka 33 Zakona o lokalnoj samoupravi⁴⁰ propisano je da opština preko svojih organa utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine. Pored toga, prema odredbi člana 20, tačka 32 Zakona o lokalnoj samoupravi, opština je dužna da se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava, kako individualnih tako i kolektivnih prava nacionalnih manjina. Odbornici Skupštine opštine skoro deceniju odbijaju zahtev za uvođenje bosanskog jezika u službenu upotrebu ili ne žele da se o njemu izjašnjavaju. Zaštitnik građana ukazao je 2010. opštinskim vlastima da preduzmu sve mere kako bi se stvorili uslovi za primenu prava na službenu upotrebu bosanskog jezika i pisma. Preporuka nije sprovedena.

»Višegodišnje odbijanje opštinskih vlasti da primene Zakon i usklade opštinski statut s Ustavom i zakonom ukazuje na strukturni društveni problem i odnos većine prema lokalnoj manjini. U susednim jedinicama lokalne samouprave ovaj problem je prevaziđen i bosanski je u službenoj upotrebi, ali u ne i u Priboju u kojem se održava latentna ali snažna etnička distanca.«⁴¹

³⁹ Podaci u tekstu preuzeti su iz izveštaja Zaštitnika građana (*Коментар о појединим питањима закона ...*, 2011).

⁴⁰ *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007.

⁴¹ *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007.

3.3. Treći primer – slučaj konstituisanja Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava RS, pozivajući se na čl. 42 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, donelo je 6. jula 2010. Poslovnici konstitutivne sednice Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine, i to dan uoči održavanja konstitutivne sednice Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine. Poslovníkom je bilo predviđeno da je za konstituisanje potrebna verifikacija najmanje dve trećine mandata, što nije bilo u poslovnici kojima je regulisan način konstituisanja nacionalnih saveta ostalih nacionalnih manjina. Takav potez Ministarstva izazvao je burnu reakciju javnosti, a naročito predstavnika izborne liste Bošnjačka kulturna zajednica – Muftija Muamer ef. Zukorlić. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dala je 11. augusta 2010. mišljenje da je neopravdano napravljena razlika u pogledu uslova za konstituisanje Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine u odnosu na nacionalne savete drugih nacionalnih manjina, čime je povređeno načelo jednakosti građana u ostvarivanju izbornih prava u postupku izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina.⁴² Sporna odredba iz čl. 3, st. 7 Poslovnika konstitutivne sednice Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine od 6. jula 2010. stavila je pripadnike te nacionalne manjine u nejednak položaj u pogledu uslova za konstituisanje Nacionalnog saveta u odnosu na pripadnike drugih nacionalnih manjina, čime je povređeno načelo jednakosti građana u ostvarivanju izbornih prava u postupku izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Poverenica je zauzela stav da je propisivanjem posebnog uslova samo za konstituisanje Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine, koji neopravdano razlikuje uslove za konstituisanje tog saveta od uslova za konstituisanje svih drugih nacionalnih saveta nacionalnih manjina, izvršena diskriminacija, koju zabranjuju čl. 21 i 76 Ustava Republike Srbije, čl. 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, kao i čl. 4 Zakona o zabrani diskriminacije. Ministarstvu je upućena preporuka da otkloni diskriminatornu odredbu iz čl. 3, stav 7 tog Poslovnika i da o tome bez odlaganja obavesti nosioce izbornih lista i javnost putem sredstava javnog informisanja. Ministarstvo je postupilo po preporuci Poverenice. Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine nije konstituisan, a nisu zakazani ni novi izbori, kako je Vlada Republike Srbije najavljivala.

Ta tri primera slikovito prikazuju neke od važnih problema s kojima se manjinske zajednice suočavaju na teritoriji Srbije. Razlozi diskriminacije različiti su, ili su političke prirode ili se radi o lošim zakonima ili o neadekvatnoj primeni zakona

⁴² Tekst Mišljenja dostupan je na sajtu Poverenica za zaštitu ravnopravnosti: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/2010.08.11.%20Prituzba%20protiv%20Ministarstva%20za%20ljudska%20i%20manjinska%20prava%20lat.doc>.

i propisa. U nekim slučajevima radi se i o nedostatku volje države da aktivno učestvuje u rešavanju problema svojih stanovnika (slučaj Bukurije), pa čak i o diskriminaciji od državnih institucija (Nacionalni savet Bošnjaka).

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pravna regulativa u Srbiji koja se unapređuje radi postizanja ravnopravnosti tek je jedan od koraka na putu ostvarivanja društva s niskim nivoom diskriminacije uopšte, pa i one koja proističe iz nacionalne pripadnosti stanovnika Srbije. Vrednosni sistem menja se mnogo sporije, to je dugotrajan proces na kome moraju istrajavati mnogobrojni društveni akteri da bi rezultirao smanjenjem diskriminacije, stereotipnog mišljenja i predrasuda u odnosu na manjinske zajednice u Srbiji. Tek kada je većinski narod spreman da prihvati pripadnike nacionalnih manjina na svakom od mogućih položaja u društvu, ono što *de jure* važi približilo bi se onom stanju koje *de facto* postoji. U međuvremenu se dešavaju slučajevi diskriminacije kojima se bave institucije države i civilni sektor u cilju rešavanja konkretnih problema i smanjenja nivoa neravnopravnosti u savremenome srpskom društvu.

Analiza učinjena u ovom tekstu ukazuje na očite institucionalne napore i pravne standarde koji se kontinuirano uspostavljaju. Podaci iz istraživanja nastalih u poslednjih desetak godina pokazuju pak da se vrednosni sistem i stavovi menjaju veoma sporo i da je to segment realnosti na kome bi trebalo raditi kako bi se uspostavilo društvo bez diskriminacije.

LITERATURA

- BAŠIĆ, Goran (2005). »Nacionalne manjine u Srbiji«, u: Dragan Žunić (ur.). *Prava manjina*. Niš: Odbor za građansku inicijativu, str. 79–116.
- BAŠIĆ, Goran (2007). »Prava nacionalnih manjina u Srbiji u procesu razvoja prekogranične i regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi«, u: Jovan Živković (ur.). *Regionalizam – novi društveni okvir*. Niš: Centar za regionalnu politiku, str. 172–174.
- DROBNJAK, Tanja (2008). »Krivičnopravna zaštita od diskriminacije«, u: Saša Gajin (ur.). *Antidiskriminaciono pravo*. Beograd: Centar za unapređenje pravnih studija, str. 51–64.
- GAVRILOVIĆ, Danijela (2008). »Dinamika identiteta na Balkanu«, u: Dragoljub B. Đorđević i Dragan Todorović (ur.). *Kvalitet međuetničkih odnosa i kultura mira na Balkanu*. Niš: Centar za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Nišu, str. 29–36.
- Javno mnjenje o diskriminaciji i nejednakosti u Srbiji (2010)*. *IPSOS Strategic Marketing*, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=6FBF62D2-9E69-40CE-85C6FD2D140F2539> (10. 06. 2011.)

- Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije* (2010). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- KOSTIĆ, Aleksandra, GAVRILOVIĆ, Danijela i NEDELJKOVIĆ, Jasmina (2004). »Uloga nauke u demistifikovanju etničkih stereotipa balkanskih društava«, u: *Regionalni razvoj i integracija Balkana u strukturu EU – balkanska raskršća i alternative*. Niš: Filozofski fakultet, Institut za sociologiju, str. 517–533.
- Ljudska prava u Srbiji 2010: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava* (2011). Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=224&Itemid=82 (21. 07. 2011.).
- MILOSEVIĆ, Lela (2004). »Srbi o drugima, društvena udaljenost Srba od pripadnika drugih naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa u jugoistočnoj Srbiji«, u: Ljubiša Mitrović, Dragoljub B. Đorđević i Dragan Todorović (ur.). *Kvalitet međuetničkih odnosa, svest o regionalnom identitetu i mogućnosti saradnje i integracije na Balkanu*. Niš: Sven, str. 95–112.
- MITEV, Petar-Emil (2007). »Balkanizacija i/ili evrointegracija«, u: Ljubiša Mitrović, Dragana Zaharijević i Danijela Gavrilović (ur.). *Identiteti i kultura mira u procesima globalizacije i regionalizacije Balkana*. Niš: Centar za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Nišu, str. 175–87.
- Nacionalne manjine u Srbiji: zbirka tekstova*. [Beograd]: Građanske inicijative, <http://www.gradjanske.org/page/interethnicProgram/sr/minorityRightsInPractice.html> (20. 07. 2011.).
- PAJVANČIĆ, Marijana (2008). »Kontraverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava«, u: Zoran Radivojević (ur.). *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, str. 245–260.
- PAJVANČIĆ, Marijana (2009). *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- PANTIĆ, Dragomir (1996). »Changes in ethnic stereotypes of Serbs«, *Sociologija*, god. 38, br. 4, str. 561–583.
- PETRIČUŠIĆ, Antonija (2005). »Važnost sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu: primjena međunarodnih standarda u Republici Hrvatskoj i Južnom Tirolu«, u: Mitja Žagar [i sur.]. *Manjine i europske integracije*. Split: Stina, 2005, str. 2–21, http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Vaznost_sudjelovanju_nacionalnih_manjina_u_javnom_zivotu.pdf
- PETRUŠIĆ, Nevena (2010). »Građanskopravna zaštita od diskriminacije na prostoru zapadnog Balkana«, u: *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava: tematski zbornik radova*, sv. 2. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, str. 157–170.
- POPADIĆ, Dragan i BIRO, Mikloš (1999). »Autostereotipi i heterostereotipi Srba u Srbiji«, *Nova srpska politička misao*, god. 6, br. 1-2, str. 89–109.
- POPADIĆ, Dragan (2010). »Put iz bratstva i jedinstva – etnička distanca građana Srbije«, u: *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 106–120.
- Popis 2002. Srbija*. Beograd: Republički zavod za statistiku, <http://webzrs.stat.gov.rs>.
- Pravna enciklopedija*, sv. I (1985). Beograd: Savremena administracija.
- Pravno nevidljiva lica u sedam slika: zašto je potrebno doneti zakon o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta* (2008). Beograd: Praxis, http://www.praxis.org.rs/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=127&Itemid=66 (10. 06. 2011.).
- RADIVOJEVIĆ, Zoran i RAIČEVIĆ, Nebojša (2005). »Zaštita manjina u međunarodnom pravu«, u: Dragan Žunić (prir.). *Prava manjina*. Niš: Odbor za građansku inicijativu, str. 47–78.

- Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2010. годину* (2011). Београд, <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Redovan%20godisnji%20izvestaj%202010.pdf> (10. 06. 2011.).
- Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (2009). *Drugo Mišljenje za Srbiju, usvojeno 19. marta 2009. godine*, ACFC/OP/II(2009)001, <http://vojvodina-hrc.weebly.com/uploads/1/0/8/0/1080134/misljenje-savetodavni-komitet.pdf> (14. 05. 2011.).
- THORNBERRY, Patrick (2001). *An Unfinished Story of Minority Rights*, u: Anna Maria Biro i Petra Kovacs (ur.). *Diversity in Action. Local Public Management of Multiethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI, str. 45–73.
- VODINELIĆ, Vladimir (2008). »Tužbe za zaštitu od diskriminacije«, u: Saša Gajin (ur.). *Antidiskriminaciono pravo*. Београд: Centar za unapređenje pravnih studija, str. 21–50.
- Заштитник грађана (2011). *Коментар о појединим питањима закона и прописа којима је уређен положај националних мањина у односу на примену Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације*, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/1297> (21. 07. 2011.).

Danijela GAVRILOVIĆ, Nevena PETRUŠIĆ

Međunacionalni odnosi i zaštita manjinskih prava u Srbiji

SAŽETAK

Srbija se i danas kao multietnička i multikonfesionalna zajednica susreće s problemima uspostave društvenih odnosa čiji bi temelj bila nediskriminacija prema svim osnovama, pa i na osnovi etničke pripadnosti. Nasljeđe etničkih sukoba i još uvijek nerazriješeni odnosi na Kosovu i dalje su potencijalni negativni faktori uspostave etničkih odnosa na načelima ravnopravnosti, ali i povjerenja te sigurnog suživota. Religija kao jedan od važnih identifikatora etničke pripadnosti i odnosi vjerskih zajednica na Balkanu također su često kamen spoticanja u Srbiji kao multireligijskoj zajednici. Prvi dio ovog teksta analizira podatke iz socioloških istraživanja koja upućuju na sadržaj i kvalitetu multietničkih odnosa u Srbiji. Drugi je dio analiza pravne regulative u tom području, koja se u Srbiji unapređuje radi ostvarivanja ravnopravnosti etničkih grupa i suživota na osnovama povjerenja i nediskriminacije. Treći dio daje neke primjere diskriminacije prema nacionalnoj pripadnosti u Srbiji.

KLJUČNE RIJEČI: međunacionalni odnosi, manjinska prava, Srbija

Danijela GAVRILOVIĆ, Nevena PETRUŠIĆ

Interethnic Relations and the Protection of Minority Rights in Serbia

SUMMARY

Serbia, as a multiethnic and multiconfessional community, still faces the issue of establishing social relations which are based on non-discrimination in all matters, as well as ethnic belonging. The heritage of ethnic conflicts and the as-yet unresolved relations in Kosovo still present potential negative factors for establishing ethnic relations on the principles of equality, but also of trust and safe coexistence. As one of more important identifiers of ethnic belonging and relations between religious communities in the Balkans, religion also represents obstacles in Serbia as a multireligious community. The first part of this text analyses data from sociological research projects, which point to the content and quality of multiethnic relations in Serbia. The second step is the analysis of the legal framework in this area which is being improved in Serbia with the aim of achieving equality between ethnic groups and co-existence founded on trust and nondiscrimination. The third step is the review of some examples in Serbia of discrimination based on ethnic belonging.

KEY WORDS: interethnic relations, minority rights, Serbia